Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/1952

22. 06. 78

Sachgebiet 404

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Frau Eilers (Bielefeld), Frau Dr. Lepsius, Glombig, Hauck, Fiebig, Schmidt (Kempten), Frau Schuchardt, Spitzmüller, Frau Matthäus-Maier, Eimer (Fürth) und der Fraktionen der SPD, FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen (Unterhaltsvorschußgesetz)

A. Problem

Mit dem Gesetz soll den Schwierigkeiten begegnet werden, die alleinstehende Elternteile und ihre Kinder haben, wenn sich ein Elternteil den Zahlungsverpflichtungen gegenüber einem unterhaltsberechtigten Kind entzieht, hierzu ganz oder teilweise nicht in der Lage ist oder ein Elernteil verstorben ist. Der Unterhalt für die ersten Lebensjahre dieser Kinder soll durch die Zahlung von Unterhaltsvorschüssen oder -ausfallleistungen gesichert werden.

B. Lösung

Mit dem Entwurf sollen die Unterhaltsansprüche von Kindern bis zum vollendeten sechsten Lebensjahr dadurch gesichert werden, daß ausbleibende Zahlungen der unterhaltsverpflichteten Mütter oder Väter oder leistungsunfähiger oder verstorbener Mütter oder Väter aus öffentlichen Mitteln übernommen werden, und zwar bis zur Höhe des Regelunterhalts nach Maßgabe der §§ 1615 f, 1615 g BGB und längstens für die Dauer von drei Jahren. Diese Unterhaltszahlungen für Kinder werden dann von Amts wegen beim säumigen zahlungsverpflichteten Elternteil wieder eingezogen.

C. Alternativen

keine

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

D. Kosten

Die geschätzten Sachkosten (nicht rückholbare Gelder) belaufen sich in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten der Regelung auf 80 bis 85 Millionen DM jährlich, danach etwa auf die Hälfte. Die Sachkosten sollen je zur Hälfte von Bund und Ländern getragen werden.

Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen (Unterhaltsvorschußgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Berechtigte

(1) Anspruch auf Unterhaltsvorschuß oder -ausfalleistung nach diesem Gesetz (Unterhaltsleistung) hat, wer

1. das sechste Lebensjahr noch nicht vollendet hat,
2. im Geltungsbereich dieses Gesetzes im Haushalt eines seiner Elternteile lebt, der ledig, verwitwet oder geschieden ist oder von seinem Ehegatten dauernd getrennt lebt,
3. von dem anderen Elternteil nicht regelmäßig Unterhalt mindestens in Höhe des Regelunterhalts nach Maßgabe der §§ 1615 f, 1615 g BGB erhält.

   und
4. für den gesetzlichen Unterhaltsanspruch ein vollstreckbarer Titel besteht oder ein solcher nicht innerhalb von drei Monaten nach Klageerhebung erlangt werden kann oder der Aufenthalt des anderen Elternteils nicht feststeht.

(2) Für nichteheliche Kinder entfällt die Voraussetzung des Absatzes 1 Nr. 4.

(3) Anspruch auf Unterhaltsleistung nach diesem Gesetz besteht nicht, wenn der in Absatz 1 Nr. 2 bezeichnete Elternteil sich weigert, Angaben über den Aufenthalt des anderen Elternteils zu machen oder bei der Feststellung der Vaterschaft mitzuwirken.

§ 2

Umfang der Unterhaltsleistungen

(1) Die Unterhaltsleistung wird monatlich in Höhe des Regelunterhalts nach Maßgabe der §§ 1615 f, 1615 g BGB gezahlt, soweit nicht der Berechtigte Einkommen zur Deckung seines Unterhaltsbedarfs hat.

(2) Zum Einkommen im Sinne des Absatzes 1 gehören alle Einkünfte in Geld oder Geldeswert mit Ausnahme der Leistungen aus öffentlichen Mitteln, die unter Berücksichtigung des Einkommens des Berechtigten zu bemessen sind. Von den Einkommen sind die hierauf zu entrichtenden Steuern und die mit seiner Erzielung verbundenen notwendigen Ausgaben abzusetzen.

§ 3

Dauer der Unterhaltsleistung

Die Unterhaltsleistung wird längstens für drei Jahre gezahlt.

§ 4

Beginn der Unterhaltsleistung

Die Unterleistung wird frühestens für den Monat gezahlt, in dem der Antrag hierauf bei der zuständigen Stelle oder einer sonstigen Behörde im Geltungsbereich dieses Gesetzes eingegangen ist.

§ 5

Pfändungsschutz

(1) Der Anspruch auf die Unterhaltsleistung kann nicht gepfändet, verpfändet oder abgetreten werden. Der Anspruch auf die Unterhaltsleistung kann gegen den Anspruch auf Rückzahlung von Unterhaltsleistung (§ 6) aufgerechnet werden. Dem Berechtigten müssen jedoch von der nicht für die Vergangenheit zu zahlenden Unterhaltsleistung vier Fünftel verbleiben.

(2) Absatz 1 Satz 1 gilt entsprechend für die Forderung eines Berechtigten gegen ein Geldinstitut, die durch Gutschrift einer auf sein Konto überwiesenen Unterhaltsleistung entstanden ist, für die Dauer von sieben Kalendertagen seit der Gutschrift. Eine Pfändung des Guthabens bei dem Geldinstitut gilt als mit der Maßgabe ausgesprochen, daß sie das Guthaben in Höhe der in Satz 1 bezeichneten Forderung während des dort genannten Zeitraums nicht erfaßt; der Berechtigte hat dem Geldinstitut nachzuweisen, daß die in Satz 1 genannten Voraussetzungen vorliegen.

(3) Bei den Beziehern einer laufenden Unterhaltsleistung gilt für die Pfändung von Bargeld § 811 Nr. 8 der Zivilprozeßordnung entsprechend.

§ 6

Ersatz- und Rückzahlungspflicht

(1) Haben die Voraussetzungen für die Zahlung der Unterhaltsleistung in dem Kalendermonat, für den sie gezahlt worden ist, nicht vorgelegen, so hat der Elternteil, in dessen Haushalt der Berechtigte lebt oder der gesetzliche Vertreter des Berechtigten den geleisteten Betrag insoweit zu ersetzen, als er

1. die Zahlung der Unterhaltsleistung dadurch herbeigeführt hat, daß er vorsätzlich oder fahrlässig falsche oder unvollständige Angaben gemacht oder eine Anzeige nach § 7 unterlassen hat oder
2. gewußt oder infolge Fahrlässigkeit nicht gewußt hat, daß die Voraussetzungen für die Zahlung der Unterhaltsleistung nicht erfüllt waren.

(2) Haben die Voraussetzungen für die Zahlung der Unterhaltsleistung in dem Kalendermonat, für den sie gezahlt worden ist, nicht vorgelegen, weil der Berechtigte nach Stellung des Antrages auf Unterhaltsleistung Einkommen im Sinne des § 2 Abs. 2 erzielt hat, das bei der Bewilligung der Unterhaltsleistung nicht berücksichtigt worden ist, so hat der Berechtigte insoweit den geleisteten Betrag zurückzuzahlen.

§ 7

Anzeigepflicht

Der Elternteil, in dessen Haushalt der Berechtigte lebt und der gestzliche Vertreter des Berechtigten sind verpflichtet, der zuständigen Stelle unverzüglich die Änderung der Tatsache anzuzeigen, über die sie im Zusammenhang mit dem Antrag auf die Unterhaltsleistung Erklärungen abgegeben haben.

§ 8

Überleitung von Ansprüchen des Berechtigten

(1) Hat der Berechtigte für die Zeit, für die ihm die Unterhaltsleistung nach diesem Gesetz gezahlt wird, einen Unterhaltsanspruch gegen den Elternteil, in dessen Haushalt er nicht lebt, oder einen Anspruch auf eine sonstige Leistung, die bei rechtzeitiger Gewährung nach § 2 Abs. 2 als Einkommen des Berechtigten anzurechnen wäre, so kann die zuständige Stelle den Übergang dieses Anspruches auf das Land in Höhe der Aufwendungen durch schriftliche Anzeige an den Verpflichteten bewirken.

(2) Die schriftliche Anzeige bewirkt den Übergang des Anspruchs für die Zeit, für die dem Berechtigten die Unterhaltsleistung ohne Unterbrechung gezahlt wird; als Unterbrechung gilt ein Zeitraum von mehr als zwei Monaten. Der Übergang ist nicht dadurch ausgeschlossen, daß der Anspruch nicht übertragen, verpfändet oder gepfändet werden kann.

(3) Für die Vergangenheit kann der in Absatz 1 bezeichnete Elternteil außer unter den Vorausssetzungen des bürgerlichen Rechts nur in Anspruch genommen werden, wenn ihm die Bewilligung der Unterhaltsleistung unverzüglich schriftlich mitgeteilt worden ist.

§ 9

Auftragsverwaltung, Aufbringung der Mittel

(1) Dieses Gesetz wird im Auftrag des Bundes von den Ländern ausgeführt.

(2) Die Geldleistungen, die nach dem Gesetz zu zahlen sind, werden zu 50 vom Hundert vom Bund, im übrigen von den Ländern getragen.

(3) Die nach § 8 eingezogenen Beträge führen die Länder zu 50 vom Hundert an den Bund ab.

§ 10

Pflegschaft

Wird die Unterhaltsleistung nach diesem Gesetz bewilligt, so ist auf Antrag des Elternteils, in dessen Haushalt der Berechtigte lebt, oder des gesetzlichen Vertreters des Berechtigten ein Pfleger für die Geltendmachung eines weitergehenden als des nach § 8 übergeleiteten Unterhaltsanspruchs des Berechtigten gegen den anderen Elternteil zu bestellen.

§ 11

Verfahren und Zahlungsweise

(1) Über die Zahlung der Unterhaltsleistung wird auf schriftlichen Antrag des Elternteils, in dessen Haushalt der Berechtigte lebt oder des gesetzlichen Vertreters des Berechtigten, entschieden. Der Antrag ist an die durch Landesrecht bestimmte Stelle, in deren Bezirk der Berechtigte seinen Wohnsitz hat (zuständige Stelle), zu richten.

(2) Die Entscheidung ist dem Antragsteller schriftlich mitzuteilen. In dem Bescheid sind die nach § 2 angerechneten Beträge anzugeben.

(3) Die Unterhaltsleistung ist monatlich im voraus zu zahlen.

§ 12

Statistik

(1) Über die Unterhaltsleistung nach diesem Gesetz wird jährlich eine Bundesstatistik durchgeführt.

(2) Die Statistik erfaßt jeweils für die einzelnen Monate des vorausgegangenen Kalenderjahres für jeden Berechtigten

1. Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit und Höhe der Unterhaltsansprüche des Berechtigten;
2. Höhe der monatlichen Unterhaltsleistung nach diesem Gesetz;
3. Geschlecht und Familienstand des Elternteils, in dessen Haushalt der Berechtigte lebt;
4. Höhe der nach § 8 eingezogenen Beträge.

(3) Die zuständigen Stellen sind nach der Maßgabe des Absatzes 2 auskunftspflichtig.

§ 13

Ordnungswidrigkeit

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig die in § 7 vorgeschriebene Änderungs-

anzeige nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet.

(2) Verwaltungsbehörden im Sinne des § 26 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Ordnungswidrigkeit sind die zuständigen Stellen.

§ 14

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

§ 15

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Bonn, den 22. Juni 1978

Frau Eilers (Bielefeld)
Frau Dr. Lepsius
Glombig
Hauck
Fiebig
Wehner und Fraktion

Schmidt (Kempten)
Frau Schuchardt
Spitzmüller
Frau Matthäus-Maier
Eimer (Fürth)
Mischnick und Fraktion

Begründung

I. Allgemeines

Alleinerziehende Elternteile müssen ihre Kinder in der Regel unter erschwerten Bedingungen erziehen. Diese Situation verschärft sich noch, wenn die Kinder von dem von der Familie getrennt lebenden Elternteil nicht wenigstens den üblichen Mindestunterhalt bekommen oder wenn Unterhaltsleistungen wegen Leistungsunfähigkeit oder Tod nicht erbracht werden. Denn der alleinerziehende Elternteil muß dann nicht nur die Unterhaltsansprüche der Kinder gegen den anderen Elternteil verfolgen, sondern auch nach § 1607 BGB im Rahmen seiner eigenen Leistungsfähigkeit für den vom anderen Elternteil geschuldeten Unterhalt aufkommen. Eine ähnliche Belastung besteht im Falle des Todes des anderen Elternteils, wenn — ausnahmsweise — keine Waisenbezüge zu zahlen sind. Diese zusätzliche Belastung soll durch die Einführung einer neuen öffentlichen Unterhaltsleistung für nichteheliche Kinder, Halbwaisen und eheliche Kinder von Geschiedenen oder von dauernd Getrenntlebenden, die bei einem Elternteil leben und das sechste Lebensjahr noch nicht vollendet haben, d. h. besonders betreuungsbedürftig sind, aufgehoben oder wenigstens gemildert werden. Dies soll im wesentlichen dadurch erreicht werden, daß der ausbleibende Unterhalt nicht — wie nach geltendem Sozialhilferecht — erst dann aus öffentlichen Mitteln geleistet wird, wenn der alleinerziehende Elternteil nach sozialhilferechtlichen Maßstäben nicht in der Lage ist, anstelle des anderen Elternteils für den Unterhalt der Kinder aufzukommen. Vielmehr soll ein typisierter Mindestunterhaltsbedarf der bedürftigen Kinder unabhängig von der Höhe des Einkommens des alleinerziehenden Elternteils aus öffentlichen Mitteln gedeckt werden. Der Verwaltungsaufwand, der mit einer Prüfung der Höhe dieses Einkommens verbunden wäre, stände außer Verhältnis zu der damit möglichen Leistungseinsparung.

Die neue öffentliche Unterhaltsleistung soll nur die ausfallende Mindestleistung ersetzen, die ein zahlungspflichtiger Elternteil typischerweise schuldet; typisierter Mindestunterhalt ist der in §§ 1615 f, 1615 g BGB und in der dazu erlassenen Regelunterhalt-Verordnung umschriebene Regelunterhalt. Die neue Leistung kann — was ihrem Charakter als Sozialleistung entspricht — dagegen nicht den bisweilen höheren individuellen Unterhaltsbedarf dekken. Die Deckung dieses Unterhaltsteils muß, falls der zahlungspflichtige Elternteil nicht leistet, dem Elternteil, bei dem das Kind lebt, im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit und hilfsweise der Sozialhilfe überlassen werden. Bei der Geltendmachung des Anspruchs auf den die öffentliche Leistung übersteigenden Unterhaltsteil kann der alleinerziehende Elternteil dadurch entlastet werden, daß insoweit auf seinen Antrag die öffentliche Hand als Pfleger tätig wird (§ 10 des Entwurfs).

Soweit die neue Leistung erbracht wird, soll der entsprechende Unterhaltsanspruch der Kinder auf die öffentliche Hand übergeleitet werden. Die Beschränkung der Leistungsdauer auf drei Jahre entspricht der angespannten Haushaltslage der öffentlichen Hand sowie dem Gedanken, daß nach Ablauf von drei Jahren im allgemeinen die Unterhaltsrechtsverhältnisse geklärt sind.

Wenn der alleinerziehende Elternteil und sein Kind bei der Deckung ihres Unterhaltsbedarfs auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sind, kommt ihnen wegen der im BSHG vorgeschriebenen Berücksichtigung von Einkommen die neue Leistung im Ergebnis nicht oder nicht ganz zugute. Daher ist es angemessen, im Rahmen der nächsten BSHG-Novelle den nach § 23 Abs. 2 BSHG vorgeshenen Mehrbedarfszuschlag auch für den Fall vorzusehen, daß der alleinerziehende Elternteil nur ein Kind zu betreuen hat.

Die jährliche Haushaltsbelastung von Bund und Ländern wird in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten der Regelung — in diesem Zeitraum werden jeweils sechs Geburtsjahrgänge erfaßt — auf 105 bis 110 Millionen DM geschätzt; danach auf etwa die Hälfte. Durch Einziehung der Unterhaltsleistung nach § 8 wird sich die genannte Haushaltsbelastung jeweils um etwa ein Viertel vermindern. Die Kostenschätzungen beruhen auf einer Repräsentativerhebung.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Zu § 1

Absatz 1 Nr. 2

Die Zugehörigkeit des Berechtigten zum Haushalt eines leiblichen Elternteils muß Anspruchsvoraussetzung sein; denn andernfalls ist die besondere, in der Betreuung liegende Belastung nicht gegeben, die die Zahlung der neuen Leistung rechtfertigt. Dafür genügt es nicht, daß bei dauernder ganztägiger Unterbringung des Berechtigten im Haushalt einer anderen Person der sorgeberechtigte Elternteil diese Unterbringung nur überwacht.

Es erscheint nicht erforderlich, die neue Unterhaltsleistung zu zahlen, wenn der alleinerziehende Elternteil einen anderen als den anderen leiblichen Elternteil heiratet. Wenn der alleinerziehende Elternteil heiratet und das Kind einen Stiefelternteil erhält, ändert sich zwar nicht die unterhaltsrechtliche, wohl aber die faktische Gesamtlage. Das Kind ist nunmehr in eine vollständige Familie eingebettet und nimmt im allgemeinen auch an deren sozialem Stand teil. Der Stiefelternteil kann Kindergeld und Steuervergünstigungen sowie gegebenenfalls Sachleistungen im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung oder entsprechende Bei-

hilfen für das Kind erhalten. Der bisher alleinerziehende Elternteil ist insgesamt freier gestellt, was auch dem Kind zugute kommt. Daher ist hier in aller Regel nicht die prekäre Lage wie bei alleinstehenden Elternteilen und somit kein hinreichender Grund gegeben, für diesen Fall Unterhaltsleistungen vorzusehen.

Absatz 1 Nr. 4

Die neue Leistung knüpft im Regelfall an einen bestehenden Unterhaltsanspruch an, dessen Prüfung und Feststellung grundsätzlich Sache der Ordentlichen Gerichtsbarkeit ist. Deshalb soll grundsätzlich die Leistung von der Vorlage eines Vollstrekkungstitels abhängig sein. Ist ein Titel binnen drei Monaten nach Klageerhebung nicht zu erlangen oder ist der Aufenthaltsort des Unterhaltspflichtigen nicht zu ermitteln, muß die Leistung nach diesem Gesetz auch ohne Titelvorlage gewährt werden, wenn die Zielsetzung einer schnellen wirtschaftlichen Hilfe erreicht werden soll.

Absatz 2

Die Beschaffung eines vollstreckbaren Unterhaltstitels für ein nichteheliches Kind erfordert in der Regel — jedenfalls bei bestrittener Vaterschaft — länger als drei Monate. Deshalb erscheint es gerechtfertigt, für die Gruppe der anspruchsberechtigten nichtehelichen Kinder auf das Erfordernis eines vollstreckbaren Titels oder auch nur der Klageerhebung allgemein zu verzichten.

Absatz 3

Da die neue Leistung in erster Linie eine wirtschaftliche Entlastung des alleinerziehenden Elternteils bedeutet — er braucht sein Einkommen nicht mehr für den Unterhalt der Kinder einzusetzen —, ist es angemessen, die Leistung zu versagen, wenn der alleinerziehende Elternteil nicht das seinerseits Mögliche und Zumutbare tut, um den Unterhaltsanspruch der Kinder gegen den anderen Elternteil festzustellen und durchsetzen zu lassen.

2. Zu § 2

Entsprechend den Ausführungen zu § 1 Abs. 1 Nr. 3 muß als Höchstbelastung der Betrag des BGB-Regelunterhalts festgelegt werden.

3. Zu den §§ 4 bis 7 und 11 bis 13

Diese Vorschriften lehnen sich an ähnliche Regelungen des Sozialleistungsrechts an.

4. Zu § 8

Mit dieser, sich an die §§ 90, 91 BSHG anlehnenden Vorschrift, soll die öffentliche Hand instand gesetzt werden, sich bis zur Höhe der von ihr im Einzelfall erbrachten Leistung an dem zahlungspflichtigen Elternteil schadlos zu halten.

5. Zu § 9

Die Ausführung des Gesetzes ist nach Artikel 83 GG den Ländern zu überlassen. Die Jugendämter dürften von der Art ihrer bisherigen Aufgaben am besten für die Ausführung geeignet sein.

Die Beteiligung des Bundes an den Geldleistungen ist nach Artikel 104 a Abs. 3 GG zulässig. Die bei den Ländern anfallenden Verwaltungsausgaben sind nach Artikel 104 Abs. 5 GG von den Ländern zu tragen.

6. Zu § 10

Wenn ein Berechtigter einen Unterhaltsanspruch gegen den zahlungspflichtigen Elternteil hat, der über den Regelunterhalt hinausgeht, kann der alleinerziehende Elternteil nicht mit der Durchsetzung dieses Anspruchs belastet sein. Diese Aufgabe kann auf Antrag einem Pfleger übertragen werden.